المستقبل العربي

١٩٨١/٩



يصدرها "مركز دراسات الوحدة العربية"

AL MUSTAQBAL AL ARABI

(The Arab Future)

No. 30 August 1981
Published Monthly by Centre For Arab Unity Studies.
Address: «Al-Mustaqbal Al-Arabi»
«Sadat Tower» Bldg. — Lyon Street — P.O.B. 113-6001 — Beirut — Lebanon
Tel. 801582 – 801587 – 802234 – Cable: MARARABI – Telex. MARABI 23114 LE

Annual Subscription

— Official Institutions	$	60
— Individuals: Lebanon	LL	100 (or equivalent)
: Other Arab Countries	$	30
: Elsewhere	$	40

سعر العدد :

● لبنان ٨ ل.ل. ● سوريا ١٠ ل.س. ● الاردن ٧٠٠ فلس ● العراق ٨٠٠ فلس ● الكويت ١ دينار
● الامارات العربية ١٠ دراهم ● البحرين ١ دينار ● قطر ١٠ ريالات ● السعودية ١٠ ريالات ● اليمن ١٠ ريالات
● مصر ٧٥ قرشا ● السودان ٧٥ قرشا ● الصومال ٢٠ شلن صومالي ● ليبيا ١ دينار ● الجزائر ١٠ دنانير
● تونس ١ دينار ● المغرب ١٠ دراهم ● موريتانيا ١٥٠ أوقية موريتانية ● فرنسا ١٥ فرنكا ● المانيا ٧ ماركات
● ايطاليا ٤٠٠٠ لير ● بريطانيا ١.٥ جنيه ● اميركا وسائر الدول الاخرى ٤ دولارات .

مؤتمرات القمة العربية كأسلوب للعمل المشترك (١٩٦٤ - ١٩٧٨)

عبد الحميد محمد الموافي

يقوم بإعداد رسالة دكتوراه بعنوان « مجلس جامعة الدول العربية وعملية صنع القرار في المنظمة الاقليمية » . محرر بالأمانة العامة لاتحاد الإذاعة والتليفزيون بالقاهرة .

الدعوة إلى عقد مؤتمرات للقمة العربية ، وعقد احد عشر مؤتمراً على المستوى الجماعي(١) العربي منذ كانون الثاني / يناير ١٩٦٤ حتى الآن يعكس عدداً من السمات الهامة بالنسبة لطبيعة النظم السياسية العربية من جهة ، وبالنسبة للعمل العربي المشترك من جهة اخرى . ويمكن الاشارة الى هذه السمات فيما يلي :

١ ـ تعكس مؤتمرات القمة العربية في أحد جوانبها طبيعة النظم السياسية العربية التي تشترك جميعها تقريباً في سمة أساسية مؤداها قيام الرئيس أو الملك بدور ملحوظ في تسيير الشؤون الخارجية لدولته ، بصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي لهذه الدولة أو تلك ، ويكشف ذلك في أحد ابعاده الدور المحدود لوزارات الخارجية(٢) والمجالس النيابية والشعبية في النظم السياسية العربية والتي لا يعدو دورها أحياناً مجرد التصديق على ما يتخذ من قرارات من جانب الحكام لإعطاء قراراتهم ومواقفهم الصبغة الدستورية . وفي هذا المجال تلعب ، عملية توجيه وسائل الاعلام في الأقطار العربية ـ من خلال السيطرة عليها بصورة أو بأخرى ـ دوراً هاماً في تسهيل مهمة الحكام وإظهار مواقفهم وما يريدونه على انه المصلحة العليا والوضع الأمثل في محاولة لكسب تأييد الجماهير أو تملقها وحتى خداعها أحياناً .

٢ ـ تعكس مؤتمرات القمة العربية مرونة العمل العربي المشترك وعدم التنفيذ أحياناً بما تفرضه المواثيق والاتفاقيات وصولاً الى الأفضل ، ويشير ذلك إلى أن العمل العربي المشترك يمكن ان

---

(١) المقصود بمؤتمرات القمة العربية الجماعية تلك المؤتمرات التي تدعى اليها كل الاقطار العربية الاعضاء في الجامعة العربية وذلك تمييزاً لها عن مؤتمرات القمة المحدودة التي يشترك فيها عدد محدود من الاقطار العربية . ومن امثلة مؤتمرات القمة العربية المحدودة ، مؤتمر قمة الرياض عام ١٩٧٦ حول لبنان ومؤتمرات قمة جبهة الصمود في طرابلس والجزائر ودمشق عام ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ .

(٢) دعا الملك فاروق ـ ملك مصر ـ في عام ١٩٤٦ إلى عقد مؤتمر للملوك والرؤساء العرب في انشاص في اعقاب اعلان تقرير لجنة التحقيق الامريكية البريطانية في ١٩٤٦/٤/٢٠ بالنسبة للوضع في فلسطين وتمت الدعوة وعقد المؤتمر في مايو ١٩٤٦ بدون علم أي من رئيس الوزراء المصري أو وزير الخارجية أو حضورهما .

انظر : طارق البشري ، **الحركة السياسية في مصر ، ١٩٤٥ ـ ١٩٥٢** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٢) ، ص ٢٥٥ .

يصل إلى آفاق رحبة اذا توفرت الظروف الملائمة وتوافقت الارادات العربية بشكل مناسب .

٣ ـ تعكس مؤتمرات القمة العربية حرص الحكومات العربية على الظهور بمظهر المستجيب لاعتبارات ومقتضيات التضامن العربي والمصلحة العربية العليا ، بالاضافة الى حرص هذه الحكومات على تبرير سلوكها على المستوى العربي كسباً لتأييد جماهيرها في الداخل وحرصاً على صورتها لدى الجماهير العربية . ويتضح ذلك من حرص كل الحكومات العربية على حضور مؤتمرات القمة الجماعية .

٤ ـ عكست مؤتمرات القمة العربية حتى الآن عند كل انعقاد لها احساساً عربياً عاماً بخطورة موقف او إلحاح مشكلة ، تتطلب التوصل الى موقف عربي موحد أو على الأقل موقف يتضمنه أكبر قدر ممكن من التنسيق ، مما أعطى لمؤتمرات القمة أهمية خاصة بالنسبة لانعقادها ولما يصدر عنها من قرارات .

وإذا كانت مؤتمرات القمة العربية تعني اتخاذ القرارات العربية على اعلى مستوى ، وتفترض تكريس كل الطاقات وتوفير كل أسباب الحسم والفعالية والسرعة ؛ بحكم ان الملوك والرؤساء يملكون السلطة النهائية والفعلية لاتخاذ القرارات ، مما يعطيها قدراً من الايجابية والقدرة على تجاوز بعض العقبات ، فإنه تجدر الاشارة الى ان مؤتمرات القمة تنطوي أيضاً على بعض المخاطر في حالة الفشل أو عدم التوصل إلى اتفاق يتحمس له الجميع أو يرفضونه . نظراً لأن فشل القمة من الصعب معالجته من خلال مستويات اقل خاصة اذا لعبت الكرامة أو الكبرياء في مواجهة الاشقاء دوراً غير سوي . بصرف النظر عن المصلحة الوطنية والقومية .

لقد كان الصراع العربي الاسرائيلي بأبعاده ومراحله المختلفة أساساً لعقد مؤتمرات القمة العربيةحتى الآن. ولكن بعد احد عشرمؤتمرا للقمة على المستوى الجماعي، هل استطاعت تلك المؤتمرات أن تنجح في مهمتها وفي دفع العمل العربي المشترك خطوات ايجابية والتغلب على عقباته ، أم انها هي الأخرى عانت من نفس المشكلات ، وما هو التكييف القانوني لتلك المؤتمرات وعلاقتها بالجامعة العربية ؟

الدعوة إلى عقد مؤتمرات القمة

شهدت المنطقة العربية مع أواخر عام ١٩٦١ ـ بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة ـ خلافات حادة بين الأقطار العربية ، تصاعدت في عامي ١٩٦٢ و١٩٦٣ ، اتخذت ما يمكن تسميته بالحرب الباردة بين الأقطار العربية التقدمية والأقطار المحافظة ، بل تحولت الى حرب ساخنة على أرض اليمن اشترك فيها اكثر من قطر عربي . وكان من بين ١٣ قطراً عربياً هي أعضاء جامعة الدول العربية في ذلك الوقت ثلاثة أقطار فقط تتمتع بعلاقات مرضية مع الجميع تقريباً ، وهذه الأقطار الثلاثة هي الكويت والسودان وليبيا(٣) . وفي ظل هذا الجو من الخلافات عانت الجامعة العربية مما يشبه الشلل وتعطلت في داخلها الكثير من المشروعات العربية الهامة كمشروع السوق العربية المشتركة والوحدة الاقتصادية العربية تحت وطأة هذه الخلافات ، وبالتالي لم يتسن بحث أية

---

(٣) Malcolm H. kerr, **The Arab Cold War: Gamal Abd al- Nasir and his Rivals, 1958-1970**,3rd.ed. (London: Oxford University Press, 1971), p. 96.

مسألة عربية هامة والوصول فيها الى مواقف محددة ، عبر الأسلوب التقليدي[٤] من خلال الجامعة العربية ، وكان من الضروري التفكير في أسلوب من شأنه تجاوز الخلافات القائمة والتوصل إلى موقف مناسب في وقت قصير لمواجهة خطر عام ومن هنا طرحت فكرة القمة العربية .

ويمكن الاشارة الى الأسباب التي دفعت الجمهورية العربية المتحدة ـ مصر ـ الى الدعوة الى عقد مؤتمر قمة عربي في أواخر عام ١٩٦٣ فيما يلي :

١ ـ كان السبب الرئيسي ـ وان لم يكن الوحيد ـ هو أن اسرائيل قد قاربت على الانتهاء في المرحلة الأولى من أعمال تحويل مياه نهر الأردن مما يفرض على الأقطار العربية ضرورة القيام بعمل موحد لمواجهة عمليات التحويل الاسرائيلي هذه ، ولم تكن هذه هي المرة الأولى[٥] التي تهتم فيها ج . ع . م . بمشكلة تحويل مجرى نهر الأردن وتثيرها داخل الجامعة العربية .

٢ ـ ونظراً لأهمية وخطورة الموقف بين العرب واسرائيل ، والذي كان من الممكن ان يقود إلى حرب في المنطقة لسبب عمليات التحويل والعمليات المضادة لها ، رأت ج . ع . م . أن تعالج هذا الموقف على أعلى مستوى حتى يكون الجميع امام مسؤولياتهم ، وحتى يكون هناك التزام بما سيتم الوصول اليه . وكان أسلوب القمة هو الاسلوب المناسب والمتاح نظراً لأن معالجة الموضوع على مستوى رؤساء الأركان أو مجلس الدفاع العربي المشترك لم يصل الى نتيجة بسبب الخلافات بينهم ، فضلاً عن أنه لا يتناسب مع خطورة الموقف .

٣ ـ على أثر الخلافات التي حدثت بين القاهرة وكلا من دمشق وبغداد بسبب موقفها من العناصر الناصرية ، اتخذت بغداد ودمشق بعض الخطوات الوحدوية في المجال الاقتصادي والعسكري[٦] كما وافقت القيادة القومية لحزب البعث على قرار يدعو الى اتحاد فيدرالي بين العراق وسوريا في ٢٧ / ١٠ / ١٩٦٣[٧] ، وتصوّرت القاهرة ان هذه الخطوات قد تشجع الحكم في

---

(٤) قال عبد الناصر في حديثه الى **المحرر**(بيروت) ، ٧ حزيران / يونيو ١٩٦٥ ما يلي : « حين وجدنا انفسنا في نهاية عام ١٩٦٢ امام وضع جديد ، كان لا بد من ان نفكر باسلوب عمل جديد ، ولقد أحسست ان العمل العربي بالطريق العادي ضمن الجامعة لن يصل بنا الى اهدافنا .. وكان هذا المؤتمر ـ مؤتمر القمة ـ في رأيي هو المسلك الثاني من مسالك العمل العربي بعد الجمود الذي انتهت اليه الجامعة » .

(٥) بدأت مشكلة تحويل مياه نهر الأردن عندما شرعت اسرائيل في تحويل مجرى النهر في المنطقة المجردة من السلاح بينها وبين سوريا في أيلول/ سبتمبر ١٩٥٣ واحتجت سوريا في ذلك الوقت وأوقفت اسرائيل عملياتها . وفي ٢٠/ ١٢/ ١٩٥٣ ألفت مصر لجنة فنية مصرية لدراسة مشروعات الانتفاع بمياه نهر الأردن وروافده . وفي ١٢/ ١/ ١٩٥٤ وافقت اللجنة السياسية للجامعة العربية على انشاء لجنة فرعية لدراسة مشروع عربي للانتفاع بمياه نهر الأردن لصالح العرب وتكونت اللجنة الفنية العربية من اللجنة المصرية بالاضافة الى مندوبين لكل من سوريا ولبنان والأردن . وقد اتخذ مجلس الجامعة العربية القرارات ٥٩٨/ د ٢٠/ حـ ٤ في ١٩/ ١/ ١٩٥٤ ، ق ٨٢٩/ د ٢٢/ حـ ٦ في ١١/ ١٢/ ١٩٥٤ ، ق ٩١٥/ د ٢٣/ حـ ٢ في ٣١/ ٣/ ١٩٥٥ بمتابعة الاهتمام بهذا الموضوع وتأييد سوريا في عرضها للقضية في مجلس الامن . وفي ٣/ ١/ ١٩٦٠ طلبت ج . ع . م ادراج المسألة في جدول اعمال مجلس الجامعة واتخذ المجلس القرار رقم ١٦٩٦/ د ٣٣أ/ حـ ٤ في ٢٨/ ٨/ ١٩٦٠ بدعوة الهيئة الخاصة بمتابعة الأعمال الفنية الى تقديم تقرير عن اعمالها وان يعهد الى اللجنة العسكرية الدائمة بوضع مخطط شامل لمواجهة جميع الاحتمالات .

(٦) محمود شيت خطاب ، **دراسات في الوحدة العسكرية العربية** (القاهرة : جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٩) ص ٤١ .

(٧) Kerr , **The Arab Cold War : Gamal Abd al- Nasir and his Rivals, 1958-1970,** pp. 92-93.

سوريا على التفكير في الدخول في مغامرة مع اسرائيل . ولذلك رأت مصر أن تشرك الاقطار العربية الأخرى في مسؤولية اتخاذ قرار الحرب مع اسرائيل أو عدمه لتتحمل كل منها التزاماتها وحتى لا يكون القرار مرهوناً برغبة سوريا فقط خاصة ، في توقيت غير ملائم لدخول مصر في حرب مع اسرائيل في ظل وجود حوالي ٤٠ ألف جندي مصري في اليمن . وكانت الوسيلة الممكن استخدامها من جانب مصر هي الدعوة لعقد مؤتمر قمة عربية .

٤ ـ كانت حرب اليمن قد بدأت تشكل ضغطاً متزايداً على الاقتصاد المصري لتزايد نفقاتها واتساع حجم التدخـل المصري على عكس ما كانت تتوقع القيادة المصرية . وكانت ج . ع . م . تأمل في أن تستطيع عن طريق اجتماع للقمة العربية تحقيق نوع من التوافق للتوصل الى خطوات ايجابية اكثر مما استطاعت أن تحققه بأسلوب الحرب الباردة .

ضرورة الدعوة للقمة من خلال الجامعة

لم تكن الدعوة إلى عقد مؤتمر القمة من جانب عبد الناصر سوى محاولة لاستخدام اسلوب جديد قد يكون فعالاً وحاسماً في مواجهة موقف يحتاج إلى تضافر الجهد العربي برغم الخلافات العربية ، ولم يكن الهدف من الدعوة إذن استحداث جهاز جديد في اطار الجامعة العربية أو عقد دورة لمجلس الجامعة العربية على مستوى رؤساء الدول ولكن الهدف كان محاولة تخطي التمزق وبسرعة وصولاً الى موقف عربي موحد ولم يكن من وسيلة سوى الدعوة لعقد مؤتمر للقمة العربية .

ولم يكن هناك مناص أمام ج . ع . م من ان توجه دعوتها بعقد مؤتمر القمة من خلال الجامعة العربية نظراً لأن ج . ع . م كانت حريصة على أن تستجيب جميع الأقطار العربية لدعوتها وما كان يمكن ان يتحقق ذلك إلا في اطار الجامعة العربية بسبب ما يلي :

١ ـ إنه في ظل الأوضاع السائدة في الوطن العربي في أواخر عام ١٩٦٣ كانت الجامعة العربية هي الاطار الوحيد الممكن في داخله أن تقبل الأقطار العربية المختلفة مع ج . ع . م دعوة عبد الناصر . نظراً لأن ميثاق الجامعة ينص على عدم تدخل دولة في الشؤون الداخلية للدول الأخرى ـ المادة ٨ ـ وهو ما كانت هذه الأقطار تريد التركيز عليه وتذكير ج . ع . م بضرورة الالتزام به .

٢ ـ إن دعوة عبد الناصر للاجتماع في إطار جامعة الدول العربية كانت تنطوي على تنازل جزئي من جانب مصر بالنسبة للتمسك بشعار وحدة الهدف كأساس لسياستها العربية ، أو على الأقل تحديداً لمعناه ، وإبعاده عن مسألة المواجهة مع اسرائيل . وكان من شأن هذا توسيع مساحة التعاون الممكن في إطار الجامعة العربية . وفي نفس الوقت لم يكن ممكناً لـ ج . ع . م أن تتخذ هذا الموقف خارج اطار الجامعة العربية .

٣ ـ إنه من غير المتصور ان يعقد مؤتمر على مستوى الأقطار العربية جميعها لاتخاذ موقف

---

(٨) قال عبد الناصر في خطاب افتتاح مجلس الامة المصري في ٢٥ مارس ١٩٦٤ « وقفت تحت شعار وحدة الهدف بصرف النظر عن المشاعر والعواطف وحين تزايد الخطر الاسرائيلي في فلسطين بالاتجاه الى مشروع تحويل مجرى نهر الأردن وجهت ج . ع . م دعوة الى كل من يريد التعاون معها في مواجهة الخطر برغم اية خلافات اجتماعية .. » وقال في حديثه للصحفيين العراقيين في ٢١/ ٢/ ١٩٦٦ « إن مؤتمر القمة لم يكن هدفه القضاء على المتناقضات الموجودة في العالم العربي وكان هدفه الاساسي هو وحدة العمل العربي من اجل القضية الفلسطينية » انظر : **السياسة الدولية** ، السنة ٧ ، العدد ٢٣ ، (كانون الثاني / يناير ١٩٧١) ، ص ٢٤٥ .

بالنسبة لقضية تمس كل العرب خارج نطاق الجامعة العربية وهي المنظمة العربية التي تحمل عبء العمل العربي المشترك،أو دون ان يكون هناك ـ على الأقل ـ دور للجامعة بالنسبة لمؤتمر القمة . وهو ما حدث بالفعل من خلال توجيه الدعوة للمؤتمر بواسطة الأمانة العامة للجامعة العربية وقيامها بالتحضير للمؤتمر ومتابعة قراراته(٩) .

نجاح الدعوة

وإذا كان توجيه الدعوة لعقد مؤتمر القمة العربي الأول في إطار جامعة الدول العربية قد ساعد على نجاحها واستجابة الأقطار العربية لها فإن هناك عوامل اخرى ساعدت على هذه الاستجابة الكاملة للدعوة المصرية وهذه العوامل هي :

١ ـ أسلوب توجيه الدعوة من جانب عبد الناصر . فقد وجه عبد الناصر الدعوة بأسلوب علني في خطاب عام وقرنها بمصلحة الأمة العربية والاهداف العربية العليا والمواجهة مع اسرائيل. وبالتالي كان من الصعب على القادة العرب الآخرين عدم الاستجابة له لأن ذلك سيحرج موقفهم أمام شعوبهم وأمام الأمة العربية جمعاء .

٢ ـ إستعداد سوريا والعراق للاستجابة لدعوة القاهرة . وبالنسبة لسوريا كان حزب البعث قد أتمّ سيطرته على السلطة في دمشق وتم إقصاء الناصريين تماماً من جهة ، ومن جهة اخرى ، كانت قد بدأت تغييرات داخلية في العراق(١٠) كان من شأنها أن تحد من التقارب مع سوريا ، وبالتالي رحبت سوريا بدعوة القاهرة . وبالنسبة للعراق فقد تولى عبد السلام عارف السلطة وبدأ يتجه الى التقارب مع القاهرة ايضاً .

٣ ـ رحبت السعودية والأردن بدعوة عبد الناصر لأنها قد تحقق بداية لتقليل الخلافات مع ج . ع . م وما يترتب عليها .

٤ ـ بادرت ج . ع . م من ناحيتها بوقف الحملات الاعلامية ضد الأقطار العربية الأخرى منذ منتصف كانون الاول/ ديسمبر ١٩٦٣ مما هيأ الجو العربي لقبول الدعوة التي وجهت في نهاية كانون الأول/ ديسمبر لعقد مؤتمر للقمة العربية .

انعقاد مؤتمرات القمة العربية

انعقد مؤتمر القمة العربي الأول في القاهرة في كانون الثاني/ يناير ١٩٦٤ ووضع ـ ولو مؤقتاً ـ حداً للحرب العربية الباردة . فقد اتفق المجتمعون على « انهاء الخلافات وتصفية الجو العربي من جميع الشوائب وايقاف جميع حملات أجهزة الاعلام »(١١) وأما بالنسبة للموقف مع

---

(٩) عندما عقد مؤتمر قمة الملوك والرؤساء العرب في القاهرة في ايار/مايو ١٩٤٦ ، حضره الامين العام للجامعة العربية وعهد اليه ابلاغ قرارات المؤتمر الى الاقطار العربية التي لم تشهد اجتماعات المؤتمر . انظر:« مذكرات مسؤول عربي مطلع،» **الاهرام** ، ٩ حزيران/ يونيو ١٩٧٧ .

(١٠) Kerr, **The Arab Cold War: Gamal Abd al- Nasir and his Rivals, 1958-1970,** pp. 98, 101, 110.

(١١) محمد سامي عبد الحميد ، **قانون المنظمات الدولية** (الاسكندرية :منشأة المعارف ، ١٩٦٩) ج ٢: **المنظمات الاقليمية عامة الاتجاه** ، ص ٣٤ .

اسرائيل فلم يعبر أي رئيس أو ملك عربي عن اهتمامه بالدخول في حرب مع اسرائيل سوى أمين الحافظ رئيس وزراء سوريا(١٢) وانعكست خطة التحرك العربي في مواجهة الموقف مع اسرائيل على قرارات المؤتمر .

ثم جاءت قرارات المؤتمر الثاني للملوك والرؤساء العرب الذي عقد في الاسكندرية في أيلول/ سبتمبر١٩٦٤ مكملة لقرارات المؤتمر الأول في دعم التضامن العربي والعمل العربي المشترك ، واتفق على أن يكون اجتماع مجلس الملوك والرؤساء العرب دورياً في أيلول/ سبتمبر من كل عام . وعلى هذا الأساس عقد مؤتمر القمة العربي الثالث في الدار البيضاء في المغرب في ايلول/ سبتمبر ١٩٦٥ ، ولم ينعقد المؤتمر الرابع الذي كان مقرراً له ايلول/ سبتمبر ١٩٦٦ بسبب نشوب الخلافات العربية مما سنشير اليه فيما بعد .

وفي ظل النكسة القومية في حزيران/يونيو ١٩٦٧ ونتائجها نجحت جهود الحكومة السودانية في عقد المؤتمر الرابع للقمة العربية في الخرطوم في آب / أغسطس ١٩٦٧ بعد أن سيطر على المنطقة العربية شعور قوي بضرورة التضامن والتعاون العربي وتجاوز الخلافات العربية ، فضلاً عن حاجة ج . ع . م الى سحب قواتها من اليمن وحاجتها إلى الدعم المادي لتعويض الخسائر العسكرية وخسائر غلق قناة السويس من جهة ، وعدم معارضة دول النفط العربية وخاصة السعودية في تقديم الدعم لدول المواجهة من جهة اخرى ، خاصة بعد ان ادت الهزيمة إلى تأثر النفوذ المصري في المنطقة العربية . وبدء تزايد النفوذ السعودي واقطار النفط العربية .

وبعد ١٩٦٧ بدأت مرحلة جديدة من العلاقات العربية ، وخاصة بين ج . ع. م والأقطار العربية الأخرى ارتكزت على التخلي عن سياسة وحدة الهدف في المجال العربي ، والأخذ بسياسة وحدة الصف العربي والتعاون بين الأقطار العربية في اطار الجامعة العربية بعد أن أصبحت قضية تحرير الأرض العربية المحتلة لها الأولوية على اتمام التحول الاجتماعي(١٣) في أولويات السياسة المصرية .

وإذا كان الانقسام بين الأقطار التقدمية والأقطار المحافظة في المنطقة العربية قد توقف بعد حزيران/ يونيو ١٩٦٧ ، فإنه قد ظهر في المنطقة انقسام جديد دار أساساً في داخل الدول التقدمية في البداية ثم امتد ليشمل الأقطار العربية بوجه عام . وهذا الانقسام هو الذي حدث حول تسوية أزمة الشرق الأوسط وطريقة تحقيق ذلك . وقد تسببت الخلافات العربية في فشل مؤتمر القمة العربي الخامس الذي عقد في الرباط في كانون الاول/ ديسمبر ١٩٦٩ ، مما أدى الى انسحاب ج . ع . م من المؤتمر وانتهاء المؤتمر دون ان يصدر بياناً مشتركاً . وزادت حدة الخلافات العربية بشكل كبير بين ج.ع.م من جهة وبين العراق والجزائروسوريا ومنظمة التحرير من جهةاخرى، بسبب قبول ج. ع . م لمبادرة روجرز في تموز/ يوليو ١٩٧٠ ، ولم تعقد مؤتمرات للقمة العربية ـ باستثناء المؤتمر الذي دعا إليه عبد الناصر قبيل وفاته وعقد في القاهرة في أواخر ايلول/ سبتمبر ١٩٧٠ للتغلب على الاشتباكات الأردنية الفلسطينية ـ حتى ما بعد حرب تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣ .

عقد المؤتمر السادس للقمة العربية في الجزائر في ٢٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٣ ، ثم

---

(١٢) Kerr, **The Arab Cold War: Gamal Abd al- Nasir and his Rivals, 1958-1970**, p. 110.

(١٣) محمد انيس ، « تطور مفهوم المواجهة الشاملة ، » **الكاتب** ، العدد ٦٩ (حزيران/ يونيو) ١٩٦٩ ، ص ٤٧ .

أعقبه مؤتمر الرباط في تشرين الأول/اكتوبر ١٩٧٤ اللذين تميزا بأنهما اعترفا بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب العربي الفلسطيني بالاضافة الى تعيين حدود الموقف العربي الموحد إزاء تسوية القضية مع اسرائيل .

ثم كان مؤتمر القمة العربية الثامن في القاهرة في ١٩٧٦ ، وأعقبه المؤتمر التاسع وهو مؤتمر بغداد الذي كان من أكثر المؤتمرات اثارة للجدل ، والذي عقد في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٨ . وفي تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٩ عقد المؤتمر العاشر للقمة العربية في تونس . كما عقد مؤتمر القمة الحادي عشر في عمان في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠ .

توقف مؤتمرات القمة العربية

من الملاحظ ان هناك فترتين أساسيتين توقفت فيهما مؤتمرات القمة العربية بالرغم من الاتفاق في المؤتمرين الاول والثاني على الاجتماع دورياً كل عام في شهر أيلول / سبتمبر. وهاتان الفترتان هما الفترة من أيلول/ سبتمبر ١٩٦٥ وحتى آب/ اغسطس ١٩٦٧ (أي الفترة ما بين المؤتمر الثالث والرابع للقمة) والفترة من كانون الاول/ ديسمبر ١٩٦٩ حتى تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٣ (أي ما بين المؤتمر الخامس والسادس) ويرجع السبب لتوقف مؤتمرات القمة في كل من الفترتين إلى تجدد الخلافات على نطاق واسع بين الأقطار العربية وبالأساس بين ج . ع . م وأقطار عربية اخرى ، مما تعذر معه توفر حدوث نوع من التوافق العام بين الأقطار العربية يمكن من عقد مؤتمرات القمة .

ففي أواخر عام ١٩٦٥ وأوائل ١٩٦٦ عادت الخلافات مرة أخرى بين ج . ع . م والسعودية وعادت الأوضاع الى ما كانت عليه قبل مؤتمرات القمة (حملات اعلامية متبادلة ، بالاضافة الى تجدد الاشتباكات في اليمن ، مما أدى الى اعلان ج . ع . م عن عدم استعدادها للمضي في سياسة اجتماعات القمة بسبب عدم اطمئناننا لاخلاص بعض الحكام العرب[١٤] . والغي المؤتمر الذي كان مقرراً عقده في الجزائر في أيلول/ سبتمبر ١٩٦٦ وكان من عوامل ذلك ما يلي :

١ ـ إن جهود تسوية الموقف في اليمن ـ والتي بدأت مع مؤتمرات القمة ـ لم تصل إلى نتائج ايجابية بعد فشل[١٥] اتفاقية جدة بين مصر والسعودية في ٢٤ آب/ اغسطس ١٩٦٥ بشأن وقف اطلاق النار في اليمن ، وكذلك مؤتمر حرض في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر١٩٦٥ وتجدد القتال مرة اخرى في اليمن ومعه تجدد الأمل لدى كل من ج . ع . م والسعودية في قرب التوصل الى أهدافهما هناك .

٢ ـ إن ج . ع . م لم تتخل عن سياستها الثورية نتيجة لعقد مؤتمرات القمة، ولكنها فرقت بين الهدف من الدعوة لعقد مؤتمرات القمة ، وهو العمل المشترك في مواجهة اسرائيل ، وبين السياسة الثورية التي تعتنقها . أما بالنسبة للسعودية فقد بدأت في الدعوة إلى انشاء حلف اسلامي ، وانفجر الصراع على اشده بين ج . ع . م والسعودية .

٣ ـ تعثر تنفيذ المشروع العربي الموحد لاستثمار مياه نهر الأردن وروافده بسبب تخلف العديد من الأقطار العربية عن أداء التزاماتها المالية وعدم تنفيذ القرارات الدفاعية وتعليمات القائد

---

(١٤) محمد طلعت الغنيمي ، **نظرات في العلاقات الدولية العربية** (الاسكندرية: منشأة المعارف) ، ص ١٢٤ .

(١٥) عبد الحميد محمد الموافي ، « مصر في جامعة الدول العربية : دراسة في دور الدولة الأكبر في التنظيمات الاقليمية ١٩٤٥ ـ ١٩٧٠ ، » (رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد، ١٩٧٨) ، ص ٢١٣ ، ٢١٨ .

العام للقيادة العربية الموحدة في بعض الأقطار الأخرى[١٦] .

٤ ـ الانقلاب الذي حدث في حزيران/يونيو ١٩٦٦ بقيادة المرحوم العقيد هواري بومدين ضد الرئيس الجزائري احمد بن بيلا الذي كانت تربطه علاقة وثيقة مع ج . ع . م .

وكانت هزيمة حزيران / يونيو ٦٧ مناسبة للقفز على الخلافات العربية وبالتالي عقد مؤتمر الخرطوم في آب/ اغسطس ١٩٦٧ . وان كان لم يمض وقت طويل حتى بدأت ملامح انقسام جديد بين الأقطار العربية ، كان هو المسؤول عن توقف مؤتمرات القمة في الفترة من ١٩٦٩ وحتى ٧٣ . وقد دار هذا الانقسام حول أسلوب حل أزمة الشرق الأوسط . فعندما صدر قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ في ٢٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٧ قبلته ج . ع . م والأردن كأساس لحل مشكلة الشرق الأوسط وعارضته سوريا ومنظمة التحرير الفلسطينية والى جانبهما رفضت العراق والجزائر القرار ونادوا بالدعوة إلى استمرار الكفاح المسلح ضد إسرائيل .

وإذا كانت الخلافات العربية قد تسببت في فشل مؤتمر القمة العربي في الرباط في كانون الاول / ديسمبر ١٩٦٩ وانسحاب عبد الناصر منه ، فإن المنطقة العربية شهدت انقساماً خطيراً وعودة للحملات الاعلامية المكثفة بين ج . ع . م من جهة وبين العراق والجزائر وسوريا ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة اخرى[١٧] بسبب قبول مصر لمبادرة روجرز في تموز/ يوليو ١٩٧٠ ، وذلك برغم تأكيد ج . ع . م أنها رفضت من قبل مشروعات أمريكية وغير امريكية لم تكن قاطعة تماماً في موضوع الانسحاب الكامل من كل الأراضي العربية المحتلة كما رفضت مصر مشروعات من شأنها تقسيم الصراع العربي ضد اسرائيل[١٨] .

وإلى جانب هذه الخلافات أدى أيضاً تغيير القيادة السياسية في مصر برحيل عبد الناصر في ايلول/ سبتمبر ١٩٧٠ إلى عدم عقد مؤتمرات القمة وذلك حتى عقد مؤتمر الجزائر في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٣ .

أهم انجازات مؤتمرات القمة العربية

لما كان النجاح بصفة عامة شيئاً نسبياً يتفاوت تقييمه بين شخص وآخر ، فإنه يمكن القول إن مؤتمرات القمة العربية قد تفاوت نجاحها بالنسبة للمسائل التي تناولتها . فهناك مسائل استطاعت ان تحقق فيها نجاحاً ملحوظاً انعكس على الواقع السياسي العربي ، وهناك ايضاً مسائل اتخذت فيها قرارات ولكنها لم تكمل الشوط الى التنفيذ الكامل لسبب أو لآخر ، كما ان هناك نوعاً ثالثاً من المسائل لم تنجح مؤتمرات القمة سوى في وضع حد أدنى للموقف العربي العام بالنسبة لها . ويمكن الاشارة الى أمثلة على ذلك بايجاز فيما يلي :

---

(١٦) خطاب ، **دراسات في الوحدة العسكرية العربية** ، ص ٤٥ ، ٧٩ ، ١٠٠ .

(١٧) بعث الرئيس العراقي احمد حسن البكر رسالة إلى عبد الناصر يعترض فيها على قبول ج . ع . م لمبادرة روجرز ، كما أصدرت القيادة القومية لحزب البعث العربي الاشتراكي بيانا نددت فيه بذلك ودعت فيه الى تشكيل جبهة صمود عربية شاملة وبعث العراق بمبعوثيه الى العواصم العربية من اجل هذا الغرض . وسحبت الجزائر قواتها من جبهة القناة احتجاجاً على ذلك وهاجمت اجهزة الاعلام الجزائرية والسورية واليمنية الجنوبية ومنظمة التحرير الفلسطينية قبول ج . ع . م للمبادرة .

(١٨) بيان اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي في ج . ع . م في اول آب / اغسطس ١٩٧٠ .

النوع الأول : مسائل تم فيها تحقيق نجاح ملحوظ

١ ـ تكوين كيان فلسطيني يجمع إرادة شعب فلسطين . فقد عهد مؤتمر القمة العربي الأول ـ كانون الثاني/ يناير ١٩٦٤ الى السيد أحمد الشقيري ممثل فلسطين في جامعة الدول العربية في ذلك الوقت بأن يتابع اتصالاته بالأقطار الأعضاء في الجامعة ومع جموع الشعب الفلسطيني في كل مكان ليبحث معهم الطريق الأمثل لتنظيم شعب فلسطين تمهيداً لاتخاذ الاجراءات الكفيلة بانشاء هذا التنظيم ، تأكيداً لاستمرار وجود الشعب الفلسطيني وممارسة لحقه في الدفاع عن النفس وتقرير المصير في ظل عدم وجود حكومة فلسطينية . وقد تمخضت هذه الاتصالات عن عقد المؤتمر العربي الفلسطيني الأول في القدس في ٢٨ أيار/ مايو ١٩٦٤ الذي اعلن قيام منظمة التحرير الفلسطينية واقر الميثاق الوطني الفلسطيني . والنظام الأساسي لمنظمة التحرير[19] .

وقد أكدت مؤتمرات القمة التالية دعم منظمة التحرير الفلسطينية مالياً ، وتكليف القيادة العربية الموحدة بالاشتراك مع قيادة جيش التحرير الفلسطيني للسير في انشاء القوات الفلسطينية ودعمها ـ المؤتمر الثالث للقمة في ايلول/ سبتمبر ١٩٦٥ ـ مالياً وسياسياً . وفي مؤتمر القمة العربي السادس في الجزائر في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٣ اتخذ المؤتمر قراراً اجماعياً باعتبار منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني .

٢ ـ أدى عقد مؤتمرات القمة الى عودة روح المصالحة والتقارب بين الأقطار العربية ، وبالتالي شهدت الجامعة العربية في ظلها فترة من النشاط تم فيها انجاز بعض الخطوات الايجابية على الصعيد العربي في مختلف المجالات ، نظراً لان السبب الرئيسي في ضعف الجامعة ، وهو الانقسام بين الأقطار العربية ، قد خفت حدته كثيراً في هذه الفترة . ومن أمثلة نشاط الجامعة العربية ان مجلس الدفاع العربي المشترك عقد سبع دورات في الفترة من ١٩٦٣ ـ ١٩٦٧ في حين أنه كان قد عقد ثلاث دورات فقط منذ انشائه في عام ١٩٥٠ وحتى ١٩٦٣؛ وكذلك تم التوصل الى اتفاق الوحدة الاقتصادية العربية وتكوين مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ، واقرار اتفاقية انشاء السوق العربية المشتركة ، بعد أن استمرت هذه الاتفاقيات في أروقة الجامعة متنقلة بين مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي في شد وجذب بسبب الخلافات العربية ـ لمدة ست سنوات تقريباً من ١٩٥٨ الى ١٩٦٤ . بالاضافة الى اقرار اتفاقية الوحدة الثقافية العربية .

٣ ـ التفاوض من أجل تسوية النزاع في اليمن وتوقيع اتفاقية جدة بين ج . ع . م والسعودية في عام ١٩٦٥ ، ثم عقد مؤتمر حرض بين الجمهوريين والملكيين في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٥ . وبرغم فشل ذلك فإنه تم الاتفاق[20] بعد ذلك ، بين ج . ع . م والسعودية ، في ظل مؤتمر القمة العربي الرابع في الخرطوم في آب/ اغسطس ١٩٦٧ ـ على وقف اطلاق النار في اليمن ووقف المساعدات العسكرية للملكيين اليمنيين ، وسحب القوات المصرية من اليمن ، اعتباراً من ايلول/ سبتمبر ١٩٦٧ مع تكوين لجنة من كل من العراق والمغرب والسودان للاشراف على تنفيذ بنود هذا الاتفاق وتحقيق التوافق بين الاطراف اليمنية .

---

(١٩) محمد حافظ غانم ، **العلاقات الدولية العربية** (القاهرة : مطبعة النهضة الجديدة ، ١٩٦٧) ، ص ٣١٣ .

(٢٠) احمد يوسف احمد ، « الدور المصري في اليمن من ١٩٦٢ ـ ١٩٦٧ ،» (رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد ، ١٩٧٨) ، ص ٤٨٧ و ٤٨٨ .

٤ ـ قيام الأقطار النفطية العربية بتقديم دعم مالي لأقطار المواجهة : ج . ع . م وسوريا والأردن بالاضافة الى منظمة التحرير الفلسطينية بعد هزيمة حزيران/ يونيو ١٩٦٧ ، من اجل تغطية جزء من خسائر هذه الأقطار وتمكيناً لها من اعادة البناء العسكري ، وتعبيراً عن التضامن العربي والمسؤولية الجماعية في مواجهة اسرائيل . وقد بدأ الدعم العربي بـ ١٣٥ مليون دولار سنوياً من السعودية والكويت وليبيا ، ثم زيد بعد ذلك ، بالاضافة الى تنوع وسائل الدعم بما في ذلك شراء الاسلحة لأقطار المواجهة ـ بعض الصفقات ـ وتقديم بعض القوات والمعدات اليها للمساهمة في الجهد العسكري العربي مما اعطى للمواجهة مع اسرائيل بعداً قومياً ملموساً . وفي اطار مؤتمرات القمة برزت أيضاً الدعوة الى استخدام البترول كسلاح سياسي في المعركة ـ مؤتمر الخرطوم ـ وان كان لم يستخدم بصورة فعلية الا في تشرين الثاني/ نوفمبر١٩٧٣ لمؤازرة الجهد العسكري العربي في حرب تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣ وما زالت الدعوة الى استخدامه تتردد في مؤتمرات القمة العربية ، على ان يكون ذلك في الظروف الملائمة والضرورية لهذا الاستخدام .

٥ ـ بصرف النظر عن الجدل الذي ثار حول مؤتمر القمة العربي التاسع في بغداد في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٨ . والملابسات التي أحاطت به ، فإن الأقطار العربية التزمت من الناحية العملية بقرارات المؤتمر بالنسبة لمقاطعة الحكومات العربية للحكومة المصرية سياسياً واقتصادياً فيما عدا السودان والصومال وسلطنة عمان ، بالاضافة الى تعليق عضوية مصر في الجامعة العربية والمنظمات المتخصصة التابعة لها، والقيام بنقل مقر الأمانة العامة للجامعة مؤقتاً ، من القاهرة الى تونس .

النوع الثاني : مسائل اتخذت فيها قرارات ولكن لم تنفذ بالكامل

اتخذت مؤتمرات القمة العربية بعض القرارات الهامة ولكن لم يتح لهذه القرارات ان تنفذ بالكامل ، وان كانت قد اتخذت بشأنها بعض الخطوات العملية ، وترجع اسباب عدم التنفيذ الكامل لها الى أسباب تتعلق بالأقطار العربية ذاتها بالاضافة الى اسباب اخرى خارجية . ومن امثلة هذه القرارات ما يلي :

١ ـ انشاء هيئة خاصة للاشراف على تنفيذ المشروع العربي لاستخدام مياه نهر الأردن للتنمية في البلاد العربية ، وتتكون هذه الهيئة من خبراء من كل من مصر وسوريا والأردن ولبنان برئاسة الأمين العام للجامعة العربية ، بالاضافة الى عدد آخر من الخبراء ، وقد تم اعتماد ٦٥٠ مليون جنيه استرليني من اجل تنفيذ المشروعات العربية الخاصة بتحويل مياه نهر الأردن حسب المشروع العربي، واتخذت بعض الخطوات العملية في مجال الحفر واقامة السدود ولكنها لم تتم[21] .

٢ ـ تكوين قيادة عسكرية موحدة للاقطار العربية تتولى حماية المشروعات العربية لتحويل مياه نهر الأردن ووضع خطة عسكرية شاملة بالاضافة الى تعزيز القوات العسكرية في البلاد المحيطة باسرائيل (من قرارات مؤتمر القمة العربي الأول في كانون الثاني/ يناير ١٩٦٤) . وبالفعل تولى

---

(٢١) بعد اكثر من عشر سنوات تمت تصفية هيئة نهر الأردن ، فقد اخطرت الأمانة العامة للجامعة العربية الدول اعضاء الهيئة بحصصها في ميزانية الهيئة تنفيذاً لقرار مجلس الجامعة رقم ٣٢١٣ في ٤/ ٩/ ١٩٧٤ بتوزيع هذه الأموال المتبقية في صندوق الهيئة . انظر : دور الانعقاد العادي لمجلس جامعة الدول العربية السادس والستين ، ٤ أيلول/ سبتمر ١٩٧٤ ، تقرير الأمين العام للجامعة العربية ، د ٦٦ /٣ /١ ، ص ٧٤ .

الفريق اول علـي علي عامر (رئيس اركان القوات المسلحة في ج . ع . م والأمين العام المساعد العسكري للجامعة العربية) مسؤولية القيادة العامة الموحدة للجيوش العربية . وفي مؤتمر القمة العربي السادس بالجزائر في تشرين الثاني/نوفمبر١٩٧٣ تقرر مرة اخرى تكوين قيادة عربية عسكرية موحدة يتولى القائد العام للجيوش العربية مهمة تشكيلها . ولكن هذه القرارات لم يقدر لها ان تصل الى غاياتها .

النوع الثالث : مسائل تحدد فيها الحد الأدنى للموقف العربي العام

أما بالنسبة للمواجهة مع اسرائيل ، وهي احد الاهداف الرئيسية لعقد مؤتمرات القمة العربية ، فمن الواضح ان مؤتمرات القمة لم تستطع ، حتى الآن ، ان تبلور خطة عربية واضحة للتعامل مع العدو ، أو حتى أسلوباً واضحاً ومحدداً وفعالاً لمرحلة من المراحل ، وباستثناء اتخاذ مؤتمرات القمة لبعض القرارات التي سبقت الاشارة اليها استجابة لتطورات معينة في المواجهة مع العدو كقرارات انشاء هيئة نهر الأردن وقرارات الدعم لأقطار المواجهة ثم قرارات زيادة الدعم لسوريا والأردن ومنظمة التحرير بعد الاتصالات المصرية الاسرائيلية ، فإن مؤتمرات القمة اكتفت بالاتفاق بين الحكام العرب على الحد الأدنى للموقف العربي ازاء العدو والتعامل معه وشروط تسوية ازمة الشرق الأوسط وحل القضية الفلسطينية .

لقد تحددت ملامح هذا الموقف العربي العام في مؤتمر الخرطوم في آب/ اغسطس ١٩٦٧ عندما قرر المؤتمر توحيد الجهود في العمل السياسي ، على الصعيد الدولي والدبلوماسي ، لازالة آثار العدوان وتأمين انسحاب القوات الاسرائيلية المعتدية من الأراضي العربية المحتلة على أساس عدم الصلح مع اسرائيل أو الاعتراف بها وعدم التفاوض معها والتمسك بحق الشعب الفلسطيني في وطنه . وبعد حرب تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣ اعلن مؤتمر القمة العربي السادس في الجزائر في بيانه في ٢٨ تشرين الثاني/ نوفمبر١٩٧٣ . « أن وقف اطلاق النار لا يعني السلام وانه لا بد لتحقيق السلام من انسحاب اسرائيل من جميع الاراضي العربية المحتلة وفي مقدمتها القدس ،واستعادة الشعب الفلسطيني لحقوقه الوطنية الثابتة ، وان الملوك والرؤساء العرب ، ادراكاً منهم لمسؤولياتهم التاريخية ، يؤكدون استعدادهم للمساهمة في تحقيق سلام عادل على اساس هذين المبدأين .. »[٢٢] .

وفي مؤتمر القمة السابع في الرباط في تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٤ تم اعادة تأكيد القرار الذي اتخذه مؤتمر القمة السادس في الجزائر حول المبدأين الأساسيين اللذين تقوم عليهما السياسة العربية العامة بالنسبة للتسوية السلمية وهما : ضرورة انسحاب اسرائيل من الأراضي العربية المحتلة بما في ذلك القدس ، واستعادة الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني . وبالاضافة الى ذلك ، فقد حدد[٢٣] مؤتمر الرباط الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني بأنها حق الشعب الفلسطيني في العودة الى وطنه ، وحقه في تقرير مصيره ، وحقه في اقامة دولة مستقلة تحت زعامة منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني ، وذلك في الأراضي الفلسطينية التي تنسحب منها اسرائيل .

---

(٢٢) عبد العزيز سرحان ، **المنظمات الاقليمية والمتخصصة** (القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٤) ، ص ١٣٦ .

(٢٣) Hussein A. Hassawna, **The League of Arab States and Regional Disputes: A Study of Middle East Conflicts** (New York: Ocean Publications, 1975), p. 260.

إن عدم قدرة مؤتمرات القمة العربية على وضع خطط محددة وواضحة لادارة الصراع مع اسرائيل ترجع في جانب منها الى تفاوت اهتمام الأقطار العربية بالصراع مع اسرائيل واختلاف دوافعها وتقييمها لمصالحها الذاتية وارتباطاتها الدولية ، وبالتالي كان الاتفاق على الحد الأدنى للموقف العربي العام . غير ان الاتفاق على الحد الأدنى هذا ، قد فتح الطريق امام ظهور بعض الاجتهادات والتفسيرات لمضمونه ومحتواه من جانب جهات عربية حسب رؤيتها لمصالحها او تبريراً لمواقفها وكان ذلك بدوره مجالاً للخلافات العربية .

المشكلات التي تواجه مؤتمرات القمة العربية

بالرغم مما وفرته مؤتمرات القمة العربية من مناخ مناسب لدعم العمل العربي المشترك في فترات التقارب العربي ، وبالرغم من انه تم اللجوء اليها كوسيلة لتدعيم العمل المشترك ، فإنه يمكن القول ان مؤتمرات القمة قد تعرضت لنوعين من المشكلات ، يتمثل أولها في تلك المشكلات التي يعاني منها العمل العربي المشترك بشكل عام ، ويتمثل ثانيها في المشكلات التي تتصل بأسلوب العمل في المؤتمرات ذاتها . ونشير الى تلك المشكلات بايجاز شديد في ما يلي :

أولاً : المشكلات العامة التي تواجه مؤتمرات القمة

١ ـ لعل اهم المشكلات التي تعرقل العمل العربي المشترك ، سواء في الجامعة العربية أو على المستوى الثنائي بين الأقطار العربية أو بالنسبة لمؤتمرات القمة العربية، هي الخلافات العربية ، تلك الخلافات التي تتجدد بسرعة والتي سرعان ما يتسع نطاقها بسبب عدم القدرة على حصرها في حجمها الطبيعي والنظر اليها نظرة عملية من شأنها ان تسمح بالتعاون في المجالات التي لا تكون موضعاً للخلاف . ويظهر تأثير الخلافات العربية واضحاً بالنسبة لمؤتمرات القمة لأنها لا تجعل حتى عقد هذه المؤتمرات مسألة ميسورة .

٢ ـ إن الأقطار العربية حتى الآن هي المسؤولة عن عملية تنفيذ ما يتم الاتفاق عليه في مجال العمل المشترك نظراً لعدم وجود أجهزة أو مؤسسات تتولى متابعة تنفيذ ما يتفق عليه من خطوات مشتركة ، سواء في اطار الجامعة العربية ، أو في كثير من الأحيان على المستوى الثنائي العربي . وبالنسبة لمؤتمرات القمة العربية فإنها حاولت التغلب على نقطة الضعف هذه بتشكيل لجنة للمتابعة من الممثلين الشخصيين للملوك والرؤساء العرب بالاضافة الى ممثل فلسطين لدى الجامعة العربية على ان تجتمع مرة كل شهر برئاسة الأمين العام للجامعة . كما انشأ مؤتمر القمة العربي الثاني ما يسمى بالهيئة التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء العرب تتكون من رؤساء الوزارات أو نواب الرؤساء في الأقطار العربية وتجتمع مرة كل عام في شهر آذار/ مارس لمباشرة تنفيذ ما يقرره الملوك والرؤساء . ولكن هاتين اللجنتين لم تستمرا في عملهما مدة طويلة وتوقفتا تحت وطأة الخلافات العربية .

٣ ـ كيفية النظر إلى المصالح القومية العربية . فالملاحظ ان الكثير من الحكومات العربية تنظر إلى المصالح العربية القومية من خلال منظار محلي او اقليمي أضيق بكثير من المنظار القومي ، بل يصل الحد احياناً الى أن بعض الحكومات تحاول دمج المصالح القومية العريضة في مصالحها المحلية الضيقة . ولا يرجع ذلك الى قوة الاحساس الوطني الذي يعقب فترات الاستقلال عن الاستعمار بقدر ما يرجع الى قوة القوى التي تقف وراء الحكومات العربية او بعضها والتي من مصلحتها الحفاظ على اوضاع التجزئة العربية واستمرار الخلافات بين الأقطار العربية . وتنعكس النظرة الى المصالح

القومية من منظور المصالح المحلية على مدى التزام الاقطار العربية بقرارات القمة العربية ، أو بطريقة تنفيذها لتلك القرارات .

ثانياً : مشكلات تتصل بأسلوب العمل في المؤتمرات ذاتها

يواجه أسلوب العمل العربي من خلال مؤتمرات القمة بعض المشكلات وتدور هذه المشكلات اساساً حول المؤتمرات ذاتها وتتمثل فيما يلي :

١ ـ الانعقاد المفاجىء للمؤتمرات . فباستثناء مؤتمرات القمة العربية الثاني والثالث والعاشر ، فإن بقية المؤتمرات عقدت دون اعداد مسبق كاف ، لأن عقدها كان يعتمد على توجيه الدعوة الى عقد مؤتمر للقمة ، أو بالأصح استطلاع رأي الأقطار العربية المختلفة في عقد مؤتمر قمة لمواجهة ظروف عربية ملحة ؛ واذا توفرت موافقة عربية عامة يعقد المؤتمر ، واذا لم تتوفر لا يعقد . ومن شأن هذا الأسلوب ان لا يعطي الفرصة للتحضير الجيد لمؤتمرات القمة . صحيح ان كل مؤتمر للقمة كانت تسبقه اجتماعات لوزراء الخارجية العرب لتحضير جدول اعمال ولكن كل ذلك كان يتم في سرعة لا يتيح التحضير الكافي أو الجيد لما سيعرض على المؤتمر . وذلك بعكس الحال اذا عقد المؤتمر بناء على اتفاق سابق قبل انعقاده بوقت كاف يتيح اجراء المشاورات والاتصالات والدراسات والمقترحات اللازمة .

٢ ـ ضيق وقت المؤتمرات . فمؤتمرات القمة لا تتجاوز في كثير من الاحيان يومين أو ثلاثة بما في ذلك جلسة افتتاحية وجلسة ختامية يغلب عليها طابع المجاملات واعلان القرارات او البيان الختامي وكلمات الشكر المتبادلة . وهذا يعني ان الوقت المخصص للمناقشات الجادة والعميقة يكون ضيقاً ، واذا علمنا ان جدول اعمال مؤتمرات القمة العربية يتناول غالباً عدداً غير قليل من الموضوعات فإن هذا يعني ان تناول المؤتمر لكل بند من بنود جدول الأعمال يكون سريعاً ومتعجلاً مما لا يوفر احياناً مناقشة عميقة او الوصول الى قرارات محددة بوضوح بالنسبة لبعض المسائل .

التكييف القانوني لمؤتمرات القمة

تثور التساؤلات حول طبيعة العلاقة بين مؤتمرات القمة العربية وجامعة الدول العربية نظراً لأن هذه المؤتمرات قد ارتبطت بالجامعة برابطة ما . وفي هذا المجال هناك وجهتا نظر اساسيتان يمكن ان نشير اليهما فيما يلي :

وجهة النظر الأولى وهي ترى ان مؤتمرات القمة العربية ـ أي مجلس الملوك والرؤساء العرب ـ لا يتمتع بكيان قانوني مستقل بذاته ، كما انه لا يشكل هيئة جديدة مستحدثة الى جانب الهيئات العاملة في نطاق جامعة الدول العربية بل أن مؤتمر القمة يعتبر بمثابة انعقاد غير عادي لمجلس الجامعة العربية على مستوى القمة[٢٤] بما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة للقرارات الصادرة عنه او بالنسبة لدورات الانعقاد وكونها عادية أو غير عادية . وترتكز وجهة النظر هذه على الحجج التالية[٢٥] :

١ ـ إن المادة ٣ من ميثاق الجامعة قد نصت على انه « يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي

(٢٤) سرحان ، **المنظمات الاقليمية والمتخصصة** ، ص ١٣٦ .
(٢٥) المصدر نفسه ، ص ١٣٤ ، ١٣٥ .

الدول المشتركة في الجامعة » . ولم تحدد المادة مستوى معيناً لتمثيل الدولة في مجلس الجامعة وبالتالي فإن اجتماعات القمة تكون اجتماعات لمجلس الجامعة لأن الملوك والرؤساء لا يحضرونها بصفتهم الشخصية ولكن بصفتهم ممثلين لأقطارهم ولا يكون لهذه الاجتماعات أي وضع قانوني متميز عن اجتماعات مجلس الجامعة على مستوى المندوبين الدائمين للأقطار العربية لدى الجامعة أو أي مستوى آخر وان كان يفوقها في الأهمية بالطبع .

٢ ـ إن طلب الانعقاد الأول قد وجه الى الأمانة العامة للجامعة العربية وتولت هي ابلاغ الدعوة الى الأقطار الاعضاء واتخذت الاجراءات اللازمة لانعقاد مؤتمر القمة ـ مجلس الملوك والرؤساء العرب ـ طبقاً للمواد ٤ ، ٥، ٧ ، ١٠ من النظام الداخلي لمجلس الجامعة .

٣ ـ إن انعقاد مؤتمر القمة الأول قد تم في مقر الجامعة العربية بالقاهرة كما أسندت رئاسة الاجتماع الى رئيس القطر العراقي بوصفه القطر الذي يتولى رئاسة مجلس الجامعة في هذه الفترة .

أما وجهة النظر الثانية فهي ترى ان مؤتمرات القمة العربية ـ مجلس الملوك والرؤساء العرب ـ ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول[٢٦] ، بل انها بمثابة جهاز مستحدث[٢٧] من اجهزة الجامعة العربية وانه يعتبر جهازاً دائماً ينعقد دورياً في شهر ايلول/ سبتمبر من كل عام (ثم اصبح تشرين الثاني/ نوفمبر من كل عام) كما يجوز له أن يعقد اجتماعات استثنائية وهو اعلى سلطة في نطاق الجامعة العربية . وترتكز وجهة النظر هذه على ما يلي[٢٨] :

١ ـ إن البيانات التي صدرت عن مؤتمرات القمة العربية تحمل العبارة التالية في بدايتها«ان مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية في دورته الأولى ، الثانية . العاشرة » وهكذا . وهذه العبارات تعني ان مجلس الملوك والرؤساء العرب مجلس جديد من مجالس المنظمة له كيانه المستقل وأدوار انعقاده المتميزة عن أدوار انعقاد مجلس الجامعة .

٢ ـ إن اختصاص مجلس الملوك والرؤساء تدخل فيه كل الأمور المنصوص عليها في الميثاق بالنسبة لمجلس الجامعة ، وان كان مجلس الملوك والرؤساء هو المجلس الأعلى وعلى مجلس الجامعة احترام قراراته . وفي نفس الوقت فإن تصدي مجلس الملوك والرؤساء لمسألة او قضية معينة لا يسلب مجلس الجامعة اختصاصه بها، وان كان يفرض عليه عند تناولها ان يلتزم بقرارات القمة ـ مجلس الملوك والرؤساء ـ باعتباره الجهاز الأعلى .

لقد حاولت وجهتا النظر السابقتان الاجتهاد من اجل ايجاد علاقة بين مؤتمرات القمة العربية وجامعة الدول العربية تعطي لهذه المؤتمرات مكاناً محدداً في اطار الجامعة. وبرغم وجاهة الحجج المؤيدة لكلا الرأيين فإن تحديد الوضع القانوني لمؤتمرات القمة العربية بشكل دقيق ، يعد أمراً سابقاً لأوانه ـ برغم عقد عشرة مؤتمرات حتى الآن ـ اذا اخذنا في الاعتبار الملاحظات التالية :

١ ـ إن مؤتمرات القمة العربية ظهرت إلى الوجود على أساس أنها وسيلة أو أداة لتقوية العمل العربي المشترك والتغلب على الخلافات العربية بشكل سريع وحاسم واتخاذ مواقف محددة ازاء

(٢٦) عبد الحميد ، **قانون المنظمات الدولية**، ج ٢: **المنظمات الاقليمية عامة الاتجاه** ، ص ٣٦ .
(٢٧) غانم ، **العلاقات الدولية العربية** ، ص ٢٦٠ .
(٢٨) عبد الحميد ، **قانون المنظمات الدولية** ، ج ٢ : **المنظمات الاقليمية عامة الاتجاه** ، ص ٣٧ ، ٣٨ .

قضايا هامة على المستوى القومي وبالتالي لم تكن اجتماعاً طارئاً لمجلس الجامعة العربية مثلاً .

٢ ـ إن مؤتمرات القمة لا تخضع حتى الآن لقواعد محددة أو لائحة داخلية مثلاً تنظم الدعوة لها في وقت او مواعيد محددة ، وبالتالي ينقصها عنصر هام يجيز وصفها بأنها جهاز . فالدعوة لمؤتمرات القمة تبدأ من قطر أو من بعض الأقطار العربية لاسباب يراها هذا القطر أو مجموعة الأقطار موجبة للتشاور العربي على مستوى القمة ، واذا حدث تأييد من أغلبية الأقطار العربية أو كلها تقوم الأمانة العامة للجامعة بالدعوة لمؤتمر القمة . كما ان تحديد موعد المؤتمر ومكانه يخضع فقط للمشاورات والموافقة العامة من جانب الأقطار العربية .

٣ ـ جرى العرف العربي حتى الآن على ان تعقد مؤتمرات القمة بتوجيه الدعوة من الامانة العامة للجامعة العربية والى كل الاقطار العربية الأعضاء فيها ، وأهمية العرف الدولي عندما يستمر لمدة زمنية غير قليلة هي انه يتحول بسهولة الى قاعدة قانونية عند وضع قواعد قانونية تتناول المسائل التي ينظمها هذا العرف. وبرغم هذا الدور للأمانة العامة للجامعة العربية، والذي لم يتوفر بالنسبة لمؤتمر بغداد مثلا بشكل مناسب ، لاعتبارات سياسية معروفة ، فإنه يمكن القول برغم ذلك ان دور الامانة العامة للجامعة العربية حتى الآن بالنسبة لمؤتمرات القمة لا يعدو كونه دوراً تحضيرياً باعتبارها المنظمة التي يجب ان ينضوي تحتها النشاط القومي العربي . اذ لا يعقل ان يتم اجتماع على اعلى مستوى للأقطار العربية اعضاء الجامعة ولا يكون ذلك في اطارها .

٤ ـ وحتى يتم تعديل ميثاق الجامعة العربية ـ وقد اصبح ذلك أمراً ملحاً اكثر من اي وقت مضى ـ وحتى تتحدد العلاقة بين مؤتمرات القمة العربية والجامعة بشكل دقيق وملزم للأقطار العربية الاعضاء في الجامعة ، فإن الاكثر اهمية ، بالنسبة للمصلحة القومية العربية ، هو عقد اجتماعات القمة والاستمرار فيها بقدر الامكان وتوفير سبل النجاح لها والتنفيذ لقراراتها خاصة وان الاجماع العربي في حد ذاته بعد مبرراً كافياً لاعطاء ما يتم الاتفاق عليه في ظل مؤتمرات القمة ، اساساً مناسباً للالتزام به لأنه يعبر عن اتفاق الارادات العربية . اما التكييف القانوني فإنه يأتي من حيث الأهمية في المرتبة التالية .

وفي ضوء كل ذلك ، فإن مؤتمرات القمة يمكن ان تكون جهازاً جديداً في إطار الجامعة العربية بشرط ان يتم تحديد الأسس التي يعمل على اساسها هذا الجهاز من خلال تعديل ميثاق الجامعة العربية حتى يكون اسلوب عملها وكيفيته بمنأى عن اية خلافات لسبب أو لآخر .

لقد أثبتت الأحداث ان مؤتمرات القمة العربية لها أهمية بالغة بالنسبة للعرب، فمن الضروري استمرارها والحرص على توفير المناخ المناسب لنجاحها ، حتى تكون هناك ، على الأقل ، حدود واضحة . للحد الأدنى للموقف العربي العام يحول دون التفسيرات غير الموضوعية □